

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 19/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvon-  
lisäverolain muuttamisesta**

*Valtiovarainvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 6 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta (HE 53/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Tuula Karjalainen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- avdelningsjurist/osastolakimies Ida Hellgren, Ålands landskapsregering / Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Olli Mäenpää
- professori Markku Suksi.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan arvonlisäverolakia muutettavaksi siten, että vähäarvoisia tavaralähetyksiä koskeva verottomuus poistettaisiin posti-myynnissä maahantuotavien, kerran viikossa tai harvemmin ilmestyvien sanoma- ja aikakauslehtien osalta. Lisäksi pienintä maahantuonnissa kannettavaa arvonlisäveron määrää koskevaa

säännöstä ei sovellettaisi tällaisiin sanoma- ja aikakauslehtiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksessä ei ole säätämisyjärjestysperusteluja.

**VALIOKUNNAN KANNANOTOT**

***Perustelut***

***Lakiehdotus***

Esityksessä ehdotetaan arvonlisäverolakia muutettavaksi siten, että vähäarvoisia tavaralähetyk-

siä koskeva verottomuus poistettaisiin posti-myynnissä maahantuotavien, kerran viikossa tai harvemmin ilmestyvien sanoma- ja aikakauslehtien osalta. Lisäksi pienintä maahantuonnissa kannettavaa arvonlisäveron määrää koskevaa

säännöstä ei sovellettaisi tällaisiin sanoma- ja aikakauslehtiin. Ehdotuksessa on myös säännökset lehden vastaanottajan velvollisuudesta antaa Tullille veroilmoitus sekä mahdollisuudesta maksaa vero jo ennen lehtien maahantuontia.

Tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien myyntiin ja maahantuontiin on vuoden 2012 alusta sovellettu 0-verokannan sijaan alennettua verokantaa, joka on vuoden 2013 alusta alkaen ollut 10 prosenttia. Unionin tullialueen ulkopuolelta kolmansista maista ja unionin veroalueen ulkopuolella olevalta Ahvenanmaalta saapuvat sanoma- ja aikakauslehdet voivat kuitenkin jäädä arvonlisäverottomiksi vähäarvoisia lähetyksiä ja pienintä maahantuonnissa kannettavaa veron määrää koskevien arvonlisäverolain säännösten perusteella. Ahvenanmaa rinnastuu tältä osin kolmansiin maihin sen vuoksi, että siihen ei Suomen Euroopan unioniin liittymissopimuksen pöytäkirjan 2 mukaan sovelleta EU:n välillistä verotusta koskevia säädöksiä.

Voimassa olevat säännökset ovat mahdollistaneet tietyin edellytyksin unionin ulkopuolisista maista ja Ahvenanmaalta maahantuotavien sanoma- ja aikakauslehtien arvonlisäverottomuuden. Tämä on esityksen perustelujen mukaan johtanut veroetuuksien tavoitteluun esimerkiksi kierrättämällä valmiit lehdet valtakunnasta Ahvenanmaan kautta takaisin valtakuntaan. Ehdotetun arvonlisäverolain muutoksen tarkoituksena on kotimaasta ostettujen ja postimyyntissä maahantuotujen lehtien välisen veroneutraliteetin varmistaminen sekä yritysten välisen kilpailun vääristymän ja verokeinottelusta aiheutuvan verotuoton menetyksen poistaminen.

#### *Yhdenvertaisuus*

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään (ks. HE 309/1993 vp, s. 42/II). Perustuslakivaliokunta on toisaalta va-

kiintuneessa käytännössään katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5/II, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II ja PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Arvonlisäverovelvollisuus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan kaikkia postimyyntissä maahantuotavia, kerran viikossa tai harvemmin ilmestyviä sanoma- ja aikakauslehtiä. Siten ehdotettu muutos kohdistuu jokaiseen yksittäiseen tilaajaan samalla tavalla riippumatta esimerkiksi siitä, asuuko hän valtakunnassa vai Ahvenanmaan maakunnassa. Tästä näkökulmasta ehdotettu sääntely on yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta ongelmaton.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ehdotuksella arvioidaan olevan tosiasiallisesti erilaisia vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnassa kuin valtakunnassa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että Ahvenanmaalla asuvat kuluttajat tilaavat lehtiä merkittävässä määrin valtakunnasta, Ruotsista ja muista maista. Esityksen perustelujen perusteella on arvioitavissa, että verovelvollisten määrä tulee Ahvenanmaalla olemaan suhteellisesti huomattavasti suurempi kuin valtakunnassa. Tällainen vero-kohtelun tosiasiallisten vaikutusten eroavaisuus valtakunnan ja maakunnan välillä ei ole täysin ongelmaton perustuslain yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen kannalta. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että asian jatkovalmistelussa vielä arvioidaan, voitaisiinko esityksen sinänsä hyväksyttävät tavoitteet saavuttaa sellaisella vaihtoehtoisella sääntelytavalla, joka muodollisen yhdenvertaisuuden ohella ottaisi ehdotettua paremmin huomioon myös sääntelyn tosiasialliset vaikutukset erityisesti Ahvenanmaan maakunnassa.

#### *Sananvapaus*

Veron suorittamisvelvollisen lehden vastaanottajan on lakiehdotuksen 101 d §:n mukaan annettava Tullille veroilmoitus maahantuotavista

sanoma- ja aikakauslehdistä. Veroilmoitus on annettava joko ennakoon tai viimeistään lehteä tai lehtiä koskevan laskun eräpäivänä. Lakiehdotuksen 101 e §:n säännösten perusteella veron suorittamisvelvollisella on mahdollisuus käyttää niin sanottua kevennettyä menettelyä eli maksaa vero jo ennen lehtien maahantuontia tai viimeistään laskun eräpäivänä.

Ehdotusta on tältä osin syytä tarkastella perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatus sananvapauden kannalta. Tähän perusoikeuteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Säännöksen tarkoituksena on kieltää sekä perinteinen viestien ennakkotarkastus että muut ennakkollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen (ks. PeVL 14/2012 vp, s. 4/II, PeVL 52/2010 vp, s. 2/I ja HE 309/1993 vp, s. 57). Sananvapaus on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan määräyksillä. Sananvapautta ja tiedonvälityksen vapautta käsitellään niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa.

Lehtien tilaamiseen ja hankkimiseen kohdistuva tavanomainen arvonlisäverovelvollisuus ei perustuslakivaliokunnan mielestä sellaisenaan merkitse ennakkollista estettä eikä muutoinkaan muodostu perusoikeutena turvatus sananvapauden kannalta ongelmalliseksi rajoitukseksi. Ehdotettu verotusmenettely, johon sisältyy velvollisuus antaa veroilmoitus maahantuotavista lehdistä ja maksaa lehdistä suoritettava maahantuonnin arvonlisävero, voi kuitenkin tosiasiallisesti vähentää merkittävästikin kuluttajien hakkuutta tilata lehtiä. Tämä ei ole sananvapauden toteutumisen kannalta merkityksetöntä. Valtiovarainvaliokunnan on tämän vuoksi syytä ar-

vioida, voitaisiinko säännöksen soveltamisalaa rajata tai ehdotettu arvonlisäverovelvollisuus toteuttaa kevyemmässä ja vähemmän viestin vastaanottamista ennakkollisesti rajoittavassa menettelyssä. Valtiovarainvaliokunnan on syytä selvittää mahdollisuus toteuttaa sääntely soveltamisalaltaan rajatumpana siten, että verovapaus poistettaisiin Ahvenanmaan maakunnasta valtakuntaan tuotavilta lehdistä, mutta säilytettäisiin edelleen Ahvenanmaalle tuotavien lehtien osalta samoin kuin muualle Suomeen kolmansista maista tuotavien lehtien osalta. Tällä ratkaisulla puututtaisiin suoraan varsinaiseen ongelmaan, joka on verovapausrajan hyödyntäminen valtakunnassa myytävien suomalaisten lehtien osalta. Tähän ratkaisuun ei valiokunnan mielestä sisältyisi merkittäviä yhdenvertaisuusongelmia ottaen huomioon lainsäätäjän laaja harkintamarginaali yhdenvertaisuuskysymyksissä.

Ehdotetut arvonlisäverolain muutokset voivat vähentää erityisesti Ahvenanmaalle tilattavien lehtien määrää. Tällainen seuraus olisi Ahvenanmaan erityisasema ja kielelliset oikeudet huomioon ottaen valitettavaa, eikä se olisi sananvapauden toteutumisen kannaltakaan ongelmattonta. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että näitä vaikutuksia seurataan ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin, jos sääntelyn käytännön vaikutukset osoittautuvat erilaista verokohdelua selvästi lisääviksi tai viestien vastaanotto-oikeutta olennaisesti rajoittaviksi.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

**PeVL 19/2014 vp — HE 53/2014 vp**

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elisabeth Naucélér /r
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Kimmo Sasi /kok
	Kimmo Kivelä /ps	Tapani Tölli /kesk
	Anna Kontula /vas	Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.